

PARLAMENTO EUROPEO

1999



2004

Documento de sesión

FINAL
A5-0273/2001

12 de julio de 2001

INFORME

sobre el papel de la Unión en la lucha contra el terrorismo
(2001/2016(INI))

Comisión de Libertades y Derechos de los Ciudadanos, Justicia y Asuntos
Interiores

Ponente: Graham R. Watson

ÍNDICE

	Página
PÁGINA REGLAMENTARIA	4
PROPUESTA DE RECOMENDACIÓN.....	5
EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.....	14

PÁGINA REGLAMENTARIA

En la sesión del 18 de enero de 2001, la Presidenta del Parlamento anunció que se había autorizado a la Comisión de Libertades y Derechos de los Ciudadanos, Justicia y Asuntos Interiores a elaborar una recomendación destinada al Consejo, de conformidad con el artículo 1 del artículo 107 del Reglamento, sobre el papel de la Unión en la lucha contra el terrorismo.

En la reunión del 23 de noviembre de 2000, la Comisión de Libertades y Derechos de los Ciudadanos, Justicia y Asuntos Interiores designó ponente a Graham R. Watson.

En las reuniones de los días 19 de junio y 11 de julio de 2001, la comisión examinó el proyecto de informe.

En la última de estas reuniones, la comisión aprobó la propuesta de resolución por 32 votos a favor, 2 votos en contra y 5 abstenciones.

Estuvieron presentes en la votación los diputados: Graham R. Watson (presidente y ponente), Regina Bastos (suplente de Carlos Coelho, de conformidad con el apartado 2 del artículo 153 del Reglamento), Maria Berger (suplente de Robert J.E. Evans), Marco Cappato, Michael Cashman, Charlotte Cederschiöld, Carmen Cerdeira Morterero (suplente de Gerhard Schmid), Ozan Ceyhun, Thierry Cornillet, Gérard M.J. Deprez, Rosa M. Díez González (suplente de Renzo Imbeni, de conformidad con el apartado 2 del artículo 153 del Reglamento), Giuseppe Di Lello Finuoli, Adeline Hazan, Jorge Salvador Hernández Mollar, Anna Karamanou, Sylvia-Yvonne Kaufmann (suplente de Pernille Frahm), Margot Keßler, Timothy Kirkhope, Eva Klamt, Alain Krivine (suplente de Fodé Sylla), Klaus-Heiner Lehne (suplente de Enrico Ferri), Luís Marinho (suplente de Martin Schulz), Iñigo Méndez de Vigo (suplente de Daniel J. Hannan), Hartmut Nassauer, Elena Ornella Paciotti, Ana Palacio Vallelersundi (suplente de Bernd Posselt), Paolo Pastorelli, Hubert Pirker, Martine Roure (suplente de Sérgio Sousa Pinto), Giacomo Santini (suplente de Mary Elizabeth Banotti), Ilka Schröder (suplente de Alima Boumediene-Thiery, de conformidad con el apartado 2 del artículo 153 del Reglamento), Patsy Sörensen, Joke Swiebel, Anna Terrón i Cusí, Astrid Thors (suplente de Baroness Sarah Ludford, de conformidad con el apartado 2 del artículo 153 del Reglamento), Maurizio Turco (suplente de Frank Vanhecke), Gianni Vattimo, Christian Ulrik von Boetticher y Jan-Kees Wiebenga.

El informe se presentó el 12 de julio de 2001.

El plazo de presentación de enmiendas a este informe figurará en el proyecto de orden del día del período parcial de sesiones en que se examine.

PROPUESTA DE RECOMENDACIÓN

Recomendación del Parlamento Europeo sobre el papel de la Unión en la lucha contra el terrorismo (2001/2016(INI))

El Parlamento Europeo,

- Visto el artículo 29 del Tratado de la Unión Europea, en el que se menciona expresamente el terrorismo como una de las formas graves de delincuencia que es necesario prevenir y combatir, también a nivel de la Unión Europea, mediante la elaboración de acciones comunes en el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal y la aproximación, cuando proceda, de las normas de los Estados miembros en materia penal,
- Vista la letra e) del artículo 31 del Tratado de la Unión Europea que permite a la Unión Europea la adopción progresiva de medidas que establezcan normas mínimas relativas a los elementos constitutivos de delitos y a las penas en los ámbitos de la delincuencia organizada, el terrorismo y el tráfico ilícito de drogas,
- Visto el apartado 3 del artículo 39 del Tratado de la Unión Europea, que permite al Parlamento Europeo formular recomendaciones al Consejo,
- Vista la Declaración Universal de Derechos Humanos, firmada el 10 de diciembre de 1948, en particular sus artículos 1, 2, 3, 5, 7, 12, 13 y 19,
- Visto el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, modificado por el Protocolo nº 1, en particular sus artículos 3, 5, 6, 8, 9 y 10,¹
- Vista la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada formalmente en Niza el 7 de diciembre de 2000, en particular sus artículos 1, 2, 4, 6, 7, 10, 11 y 19²,
- Visto el Convenio sobre la prevención y castigo del delito de genocidio, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 260 A de 9 de diciembre de 1948,
- Visto el Convenio europeo de extradición, firmado en París el 13 de diciembre de 1957,³
- Visto el Convenio europeo de ayuda mutua judicial, firmado en Estrasburgo el 20 de abril de 1959,⁴
- Visto el Convenio europeo sobre la validez internacional de los juicios represivos, firmado en La Haya el 28 de mayo de 1970,⁵

¹ STE nº 5 y 140.

² DO C 364 de 18.12.2000, pág. 1

³ STE nº 24.

⁴ STE nº 30.

⁵ STE nº 70.

- Visto el Convenio europeo sobre la transmisión de los procedimientos represivos, firmado en Estrasburgo el 15 de mayo de 1972,¹
- Vistos los Principios de la cooperación internacional para la detección, detención, extradición y castigo de las personas culpables de crímenes de guerra y de delitos contra la humanidad, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante Resolución 3074 de 3 de diciembre de 1973 (XXVIII), 28 UN GAOR sup. (30A) at. 78, NNUU Doc. A/9030 Add. 1 (1973),
- Visto el Convenio para la prevención y castigo de los delitos contra las personas acogidas a la protección internacional, incluidos los agentes diplomáticos, aprobado el 14 de diciembre de 1973,
- Visto el Convenio europeo para la represión del terrorismo, firmado en Estrasburgo el 27 de enero de 1977,²
- Vista la Convención internacional contra la toma de rehenes, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante su Resolución 36/146 de 17 de diciembre de 1979,
- Visto el Convenio europeo sobre el traslado de las personas condenadas, firmado en Estrasburgo el 21 de marzo de 1983,³
- Vista la Recomendación 982 (1984) sobre la defensa de la democracia contra el terrorismo en Europa, aprobada por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa,
- Vista su Resolución de 18 de abril de 1985 sobre la lucha contra el terrorismo,⁴
- Vista su Resolución de 11 de julio de 1985 sobre la seguridad de los transportes aéreos y el terrorismo internacional,⁵
- Vista su Resolución de 11 de septiembre de 1986 sobre el terrorismo,⁶
- Vista su Resolución de 10 de marzo de 1988 sobre los atentados terroristas contra la aviación civil,⁷
- Vista su Resolución de 26 de mayo de 1989 sobre los problemas relativos a la lucha contra el terrorismo,⁸
- Vista su Resolución de 13 de junio de 1991 sobre los asesinatos cometidos por los

¹ STE n° 73

² STE n° 90.

³ STE n° 112.

⁴ DO C 122 de 20.5.1985, p. 109.

⁵ DO C 229 de 9.9.1985, p. 89.

⁶ DO C 255 de 13.10.1986, p. 135.

⁷ DO C 94 de 11.4.1988, p. 117.

⁸ DO C 158 de 26.6.1989, p. 394.

terroristas en la Comunidad,¹

- Visto el Convenio celebrado entre los Estados miembros de las Comunidades Europeas sobre la ejecución de las condenas penales extranjeras, firmado en Bruselas el 13 de noviembre de 1991,
- Vista la Recomendación 1170 (1991), aprobada el 25 de noviembre de 1991 por el Comité Permanente, en nombre de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, sobre el Convenio europeo para la represión del terrorismo,
- Vista su Resolución de 10 de marzo de 1994 sobre el terrorismo y sus repercusiones sobre la seguridad en Europa,²
- Vistas las medidas para eliminar el terrorismo internacional, aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 49/60, durante la 84ª Asamblea General celebrada el 9 de diciembre de 1994,
- Visto el acto del Consejo, de 10 de marzo de 1995, por el que se establece el Convenio relativo al procedimiento simplificado de extradición entre los Estados miembros de la Unión Europea,³
- Vista la Declaración sobre el terrorismo, establecida por los Ministros de Interior y de Justicia durante la reunión informal del Consejo de 14 de octubre de 1995 (Declaración de La Gomera),
- Vistos los apartados 1 y 2 del artículo 2 del Convenio por el que se crea una Oficina Europea de Policía (Convenio Europol),⁴
- Vistas las conclusiones del Consejo Europeo de Madrid relativas a la lucha contra el terrorismo, en particular el Anexo 3,
- Vista la audiencia pública sobre la lucha contra el terrorismo, organizada el 21 de febrero de 1996 por la Comisión de Libertades Públicas y Asuntos Interiores,
- Vista su Resolución de 4 de julio de 1996 sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el tráfico ilícito de materiales nucleares y sustancias radiactivas,⁵
- Vistas las 25 medidas de lucha contra el terrorismo, preconizadas por los siete principales países industrializados (G7) y Rusia, el 30 de julio de 1996 en París,
- Visto el acto adoptado por el Consejo el 27 de septiembre de 1996 por el que se establece el Convenio relativo a la extradición entre los Estados miembros de la Unión Europea,⁶

¹ DO C 183 de 15.7.1991, p. 278.

² DO C 91 de 28.3.1994, p. 236.

³ DO C 78 de 30.3.1995, p. 1

⁴ DO C 316 de 27.11.1995, p.1

⁵ DO C 211 de 22.7.1996, p. 15.

⁶ DO C 313 de 23.10.1996, p. 11.

- Vista la Acción común de 15 de octubre de 1996 adoptada por el Consejo relativa a la creación y mantenimiento de un Directorio de competencias, técnicas y conocimientos antiterroristas especializados para facilitar la cooperación antiterrorista entre los Estados miembros de la Unión Europea,¹
- Vista su Resolución de 30 de enero de 1997 sobre la lucha contra el terrorismo en la Unión Europea,²
- Vista su Resolución de 18 de septiembre de 1997 sobre el Convenio establecido sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea relativo a la extradición entre los Estados miembros de la Unión Europea,³
- Visto el texto del Convenio relativo a la extradición entre los Estados miembros de la Unión Europea, adoptado por el Consejo el 26 de marzo de 1997,⁴
- Vista la Convención internacional para la supresión de los atentados terroristas, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 52/563 de 15 de diciembre de 1997,
- Vistas las conclusiones del Consejo Europeo de Cardiff de los días 15 y 16 de junio de 1998, en particular por lo que concierne al reconocimiento mutuo de las respectivas resoluciones judiciales,⁵
- Vista la Acción común de 29 de junio de 1998 adoptada por el Consejo sobre buenas prácticas de asistencia judicial en materia penal,⁶
- Vista la Decisión del Consejo de 3 de diciembre de 1998 por la que se encomienda a Europol la lucha contra los delitos cometidos o que puedan cometerse en el marco de actividades terroristas que atenten contra la vida, la integridad física, la libertad o los bienes de las personas,⁷
- Visto el plan de acción del Consejo y de la Comisión sobre la mejor manera de aplicar las disposiciones del Tratado de Amsterdam relativas a la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia, en particular los puntos 46, 47, 49 y 50, adoptado por el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior de 3 de diciembre de 1998,⁸
- Vista la Acción común de 21 de diciembre de 1998 adoptada por el Consejo relativa a la tipificación penal de la participación en una organización delictiva en los Estados miembros de la Unión Europea,⁹
- Vistas las conclusiones del Consejo Europeo de Tampere de los días 15 y 16 de octubre de

¹ DO L 273 de 25.10.1996.

² DO C 380 de 16.12.1996, p. 4.

³ DO C 304 de 6.10.1997, p. 7.

⁴ DO C 191 de 23.6.1997, p. 13.

⁵ Conclusión de la Presidencia n° 39.

⁶ DO L 191 de 7.7.1998, p.1.

⁷ DO C 26 de 30.1.1999, p. 22.

⁸ DO C 19 de 23.1.1999, p. 1.

⁹ DO L 351 de 29.12.1998, p.1.

1999,

- Vista la Recomendación del Consejo, de 9 de diciembre de 1999, relativa a la cooperación en la lucha contra la financiación de grupos terroristas,¹
 - Vistas las conclusiones del Consejo Europeo de Santa Maria de Feira de los días 19 y 20 de junio de 2000, en particular su conclusión 51 por lo que concierne al terrorismo,
 - Visto el Programa de medidas destinado a poner en práctica el principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones en materia penal,²
 - Vista su Resolución de 17 de mayo de 2001 sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa al reconocimiento mutuo de resoluciones firmes en materia penal,³
 - Vistos los artículos 107 y 163 de su Reglamento,
 - Visto el informe de la Comisión de Libertades y Derechos de los Ciudadanos, Justicia y Asuntos Interiores (A5-0273/2001),
- A. Considerando que la Unión se fundamenta en los valores indivisibles y universales de dignidad humana, de libertad, de igualdad y de solidaridad, de respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y que se basa en el principio de la democracia y en el principio del Estado de Derecho, principios comunes de los Estados miembros,
- B. Considerando que la Unión Europea respeta los derechos fundamentales, garantizados por el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, y que se derivan de las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros, como principios generales del Derecho comunitario,
- C. Considerando que la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea reafirma los derechos que se derivan de las tradiciones constitucionales y de las obligaciones internacionales comunes de los Estados miembros, del Tratado de la Unión Europea y de los Tratados comunitarios, del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, de las Cartas sociales adoptadas por la Comunidad y por el Consejo de Europa, así como de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos,
- D. Considerando que la Unión Europea coloca a la persona en el centro de su acción al instituir la ciudadanía de la Unión y al crear un espacio de libertad, de seguridad y de justicia,
- E. Considerando que, en los últimos años, en el territorio de la Unión Europea han recrudecido las actividades terroristas y que, recientemente, todos los países europeos han resultado afectados, de manera directa o indirecta, por estos actos de violencia,

¹ DO C 373 de 23.12.1999, p. 1.

² DO C 12 de 5.1.2001, p. 10.

³ Pendiente de publicación en el DO.

- F. Considerando que estos actos reflejan un profundo cambio del tipo de terrorismo en la Unión Europea y ponen en evidencia la insuficiencia de los métodos clásicos de cooperación judicial y policial para hacerles frente,
- G. Considerando que este nuevo terrorismo es el resultado de la actividad de redes organizadas a escala internacional, establecidas en varios países, que aprovechan los vacíos jurídicos de la territorialidad de la acción judicial y a veces gozan de importante apoyo logístico y financiero,
- H. Considerando que el incremento de los actos terroristas cometidos en la Unión Europea en los últimos años hace necesario reforzar la lucha contra el terrorismo, en el respeto de los derechos y libertades reconocidos en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea,
- I. Considerando que la legislación procesal, en especial la normativa relativa a las resoluciones previas a la fase judicial, difiere considerablemente de un Estado miembro a otro,
- J. Rechazando y condenando todos los actos de terrorismo que, ante todo, causan indecibles sufrimientos a las víctimas y a su entorno y les producen heridas, mutilaciones y tortura psicológica, provocan su muerte y destruyen las bases materiales de su existencia,
- K. Manifestando su sincero pésame a las familias de las víctimas de los actos terroristas y su profunda simpatía a las personas afectadas por los atentados y a sus familias,
- L. Subrayando que es indispensable facilitar ayuda material y apoyo psicológico eficaces a las víctimas de los actos terroristas y a sus familias,
- M. Considerando que, para los fines de la presente recomendación, se debe definir el acto terrorista como todo acto cometido por personas o grupos de personas que utilizan la violencia o la amenaza de utilizar la violencia contra un país, sus instituciones, su población en general o contra personas concretas, y que, aduciendo aspiraciones separatistas, por concepciones ideológicas extremistas o fanatismo religioso, o inspirados por el afán de lucro, trata de someter a un clima de terror a los poderes públicos, a determinadas personas o grupos de la sociedad, o bien a la población en general,
- N. Considerando que todas las ideologías son legítimas siempre que se manifiesten a través del diálogo y el respeto de los valores democráticos, y que por tanto el terrorismo es una expresión de intolerancia,
- O. Considerando que el diálogo democrático fundado en el respeto mutuo y la no violencia, con el objetivo de defender la democracia, es el mejor medio para resolver los conflictos de carácter político, social y ecológico e impedir que estos conflictos sean utilizados como pretexto para cometer actos terroristas,
- P. Recordando que, en nuestras sociedades democráticas, cualquier conflicto de orden político, social y ecológico, puede y debe ser resuelto a través de los cauces previstos en un Estado democrático y de Derecho, por lo que nada puede justificar el uso de la

violencia terrorista,

- Q. Recomendando a los Estados miembros que desarrollen, como parte de su acción de prevención del terrorismo, políticas educativas, sociales y otras dirigidas a combatir la exclusión social, económica y cultural, y fomentar entre los jóvenes un compromiso de rechazo de cualquier forma de violencia terrorista, así como el entendimiento de cómo hacer uso de la democracia para resolver conflictos,
- R. Invitando a los Estados miembros a que adopten medidas eficaces contra el surgimiento o el mantenimiento de "un entorno de apoyo" a los terroristas, prohibiendo toda participación en actos terroristas e impidiendo las ayudas logísticas, materiales y financieras a actos terroristas,
- S. Pidiendo a los Estados miembros la adopción de medidas eficaces tendentes a prevenir la formación, manifestación o colaboración entre grupos violentos en Europa que instrumentalizan legítimas aspiraciones sociales,
- T. Considerando que, en la Unión Europea, los actos terroristas se tienen que considerar delitos que, en un Estado de Derecho, pretenden modificar estructuras políticas, económicas, sociales y ambientales con la amenaza, concretamente, de la violencia o con el recurso a la misma, lo que los distingue de los actos de resistencia en países terceros contra estructuras estatales que revisten una dimensión terrorista,
- U. Considerando que, para los fines de la presente recomendación, es oportuno calificar de asociación y organización terrorista a todo grupo compuesto por dos o más personas que actúan de manera concertada con vistas a cometer actos terroristas,
- V. Reiterando su rechazo sin reservas de las organizaciones terroristas y del terrorismo en la Unión Europea que niegan los valores democráticos y el derecho humano más fundamental como es el derecho a la vida y que, por esto mismo, tienen que ser objeto de condena absoluta,
- W. Considerando que constantemente aparecen nuevas formas de actividades terroristas que, al igual que el "terrorismo informático", consisten en destruir o deteriorar sistemas informáticos como las bases de datos civiles o militares, o también los sistemas de telecomunicaciones, con el fin de desestabilizar al Estado o de ejercer presión sobre los poderes públicos, o bien el "terrorismo medioambiental" que persigue los mismos objetivos,
- X. Lamentando la lentitud con que la Unión Europea reacciona ante la amenaza terrorista y la ausencia, todavía hoy, de un conjunto coherente y obligatorio de medidas coordinadas, adoptadas de común acuerdo, y considerando que para combatir el terrorismo es necesaria una cooperación a todos los niveles entre los Estados miembros y los gobiernos regionales,
- Y. Considerando que, ante el creciente número de actos terroristas llevados a cabo utilizando nuevos medios, como sustancias químicas, biológicas y tóxicas, los Estados miembros deberán adoptar medidas adicionales de seguridad que respondan a los modernos avances tecnológicos, con el fin de salvaguardar la seguridad pública de los ciudadanos,

- Z. Manifestando su honda preocupación por la relación que existe entre el terrorismo y el tráfico de armas y de drogas,
- AA. Expresando su convicción de que, habida cuenta de la estructura democrática y constitucional del proceso de toma de decisiones de los Estados miembros, no hay ideologías u otros motivos que puedan justificar los actos terroristas cometidos en la Unión Europea y que, aunque el móvil aducido sea eminentemente político, se deben considerar delitos, e incluso delitos contra la humanidad, que hay que perseguir penalmente, en el respeto del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea,
- BB. Subrayando, en consecuencia, que las medidas adoptadas contra el terrorismo en ningún caso se podrán basar en leyes y procedimientos de urgencia,
- CC. Considerando que algunos actos terroristas son preparados y perpetrados por grupos organizados a escala internacional, implícita o explícitamente tolerados por algunos Estados,
- DD. Considerando que la Unión Europea debería adoptar sanciones de carácter diplomático, político y económico, así como medidas de disuasión contra los Estados terceros que apoyan abiertamente o de manera encubierta los actos y los grupos terroristas,
- EE. Considerando que el Tratado de Amsterdam ofrece a la Unión Europea nuevas posibilidades para contrarrestar determinados actos delictivos y que, desde su entrada en vigor, la Unión Europea tiene competencia para adoptar un catálogo de medidas coherentes, que rebasen las propuestas puntuales, para organizar en su territorio una lucha coordinada contra el terrorismo,
- FF. Considerando las posibilidades que ofrece el artículo 30 del Tratado UE como base para la cooperación entre los Estados miembros a fin de defender la Ley y el orden y mantener la paz,
- GG. Considerando que en la conclusión 33 del Consejo Europeo de Tampere, celebrado los días 15 y 16 de octubre de 1999, se aprueba el principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales, que debería convertirse en la piedra angular de la cooperación judicial en este ámbito, en materia tanto civil como penal en la Unión, y debería aplicarse tanto a los juicios como a las demás decisiones que emanan de las autoridades judiciales,
- HH. Considerando que la conclusión 35 del Consejo Europeo de Tampere de los días 15 y 16 de octubre de 1999 estima que el procedimiento formal de extradición se debería suprimir entre los Estados miembros para las personas que tratan de eludir la justicia después de haber sido objeto de condena definitiva, para sustituirlo por el simple traslado de estas personas, de conformidad con el artículo 6 del Tratado UE,
- II. Reiterando su confianza en la estructura y el funcionamiento del ordenamiento jurídico de los Estados miembros y en la capacidad de estos últimos para garantizar un juicio justo,

JJ. Pidiendo a EUROPOL que publique informes anuales sobre la amenaza terrorista en la Unión, que mantenga regularmente informado al Parlamento Europeo acerca de sus actividades y sus progresos en la lucha contra el terrorismo y que le informe también de manera puntual cuando se produzcan acontecimientos de importancia,

KK. Recordando al Consejo y a la Comisión los artículos del Tratado que permiten a la Unión interesarse activamente por el problema del terrorismo en los Estados miembros,

1. Formula al Consejo las siguientes recomendaciones:

(Recomendación 1)

- Pide al Consejo que adopte una decisión marco, con vistas a la aproximación de las disposiciones legales por la que se establecen normas mínimas, a escala europea, relativas a los elementos constitutivos de infracción penal y a las sanciones aplicables en el ámbito del terrorismo.

(Recomendación 2)

- Pide al Consejo que adopte una decisión marco, con vistas a la armonización legislativa y a la creación de un espacio común de libertad, seguridad y justicia europeo, por la que se establezca la supresión de los procedimientos formales de extradición y se adopte el principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales, incluidas las resoluciones que preceden la fase del juicio, por lo que concierne a los delitos de terrorismo, entre los Estados miembros de la Unión Europea.

(Recomendación 3)

- Pide al Consejo que adopte una decisión marco por la que se establezcan medidas que regulen y garanticen la ejecución de una "orden europea de busca y captura", con vistas a luchar contra el terrorismo, en el marco de la actuación contra la delincuencia, organizada o no, la trata de seres humanos y los delitos contra los niños, el tráfico ilícito de drogas y de armas, la corrupción y el fraude, teniendo en cuenta, en caso de varios delitos, la gravedad respectiva de las infracciones de que se trate.

(Recomendación 4)

- Pide al Consejo que adopte los instrumentos jurídicos pertinentes al objeto de aproximar las legislaciones nacionales en materia de indemnización a las víctimas de delitos terroristas.

2. Encarga a su Presidenta que transmita la presente recomendación al Consejo y, para información, a la Comisión, así como a los Gobiernos y Parlamentos de los Estados miembros.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. EL TERRORISMO

1. Planteamiento del problema

En la última década se ha producido en Europa una recrudescencia de las actividades terroristas. Ningún país europeo ha quedado inmune de estos actos de violencia.

Estos actos reflejan un profundo cambio del tipo de terrorismo en Europa y ponen de manifiesto la insuficiencia de los métodos clásicos de cooperación judicial y policial para hacerles frente.

Este nuevo terrorismo es el resultado de la actividad de redes organizadas a escala internacional, establecidas en varios países, que aprovechan los vacíos jurídicos de la territorialidad de la acción judicial y a veces reciben importante ayuda logística y financiera.

El terrorismo tiene una larga tradición. El peligro que presenta el terrorismo contemporáneo se debe a que, a diferencia de los actos terroristas del pasado, hoy en día los efectos reales o potenciales de los atentados son cada vez más amplios y devastadores, debido a la evolución tecnológica en el sector de las armas y de los explosivos.

En consecuencia, está claro que para muchos responsables políticos y pensadores, la lucha contra el terrorismo es uno de los desafíos más importantes del siglo XXI.

El terrorismo en los países miembros de la Unión Europea reviste diferentes formas: el homicidio, el atentado corporal o la amenaza contra la vida, pero también el secuestro de personas y la toma de rehenes, la destrucción de bienes materiales o el deterioro de equipos públicos o privados.

En ocasiones, estos actos terroristas apuntan a crear un clima de terror en la opinión pública, a ejercer presión sobre los poderes públicos, a veces incluso a desestabilizar el sistema político.

En ocasiones, las organizaciones delictivas recurren también a los actos terroristas para perseguir otros objetivos, vinculados a un beneficio económico.

El objetivo del terrorismo siempre consiste en desestabilizar la democracia y las instituciones parlamentarias, y en atentar contra la integridad territorial del Estado.

El terrorismo representa una grave amenaza para la sociedad democrática, puesto que afecta a su entramado moral y social y atenta contra el derecho humano más fundamental, el derecho a la vida. En este sentido, tiene que ser objeto de condena absoluta.

Más que nunca, hoy en día es necesario reforzar la lucha contra el terrorismo y, para ello, elaborar propuestas legislativas para reprimirlo, así como medidas destinadas a reforzar la cooperación internacional.

2. Definición

No es posible llegar a una definición objetiva, precisa y universalmente aceptable.

Aún así, en el contexto de la Unión Europea, cuyos Estados miembros presentan estructuras que se basan en el Estado de Derecho y en la democracia, es posible dar una definición del concepto de terrorismo inspirada en la Recomendación 1426 (1999) del Consejo de Europa.

Según esta definición, constituye un acto de terrorismo el delito cometido por personas o por grupos que recurren a la violencia o amenazan con utilizarla contra un país, sus instituciones, la población en general o personas en concreto, motivado por aspiraciones separatistas, por concepciones ideológicas extremistas o por el fanatismo, o inspirado por móviles irracionales y subjetivos y que pretende someter a un clima de terror a los poderes públicos, a determinadas personas, a grupos de la sociedad o a la opinión pública en general.

II. LEGISLACIÓN ANTITERRORISTA EN LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA

1. Presentación general

En la actualidad, la mayoría de los Estados miembros de la UE no dispone de legislación específica relativa al terrorismo.

Se trata de los ocho países siguientes: Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Grecia, Luxemburgo, Países Bajos y Suecia.

En Austria, una nueva Ley adoptada en 2000 permite un seguimiento más eficaz de los actos de organizaciones de carácter delictivo desde las primeras fases de preparación de actos reprobables, así como incriminar el mero hecho de crear estas asociaciones o de participar en las mismas. La nueva legislación introduce la noción de asociación delictiva, pero no introduce el término "terrorismo" y, por lo tanto, tampoco su definición.

En Grecia, se presentó un proyecto de ley en marzo de 2001.

Actualmente, seis Estados miembros disponen, en distinto grado, de legislación específica. Se trata de Alemania, España, Francia, Italia, Portugal y Reino Unido.

Cabe observar que más de la mitad de los Estados miembros no dispone de legislación específica al respecto, pero los cinco Estados miembros demográficamente más importantes sí la tienen.

2. Principales características de las legislaciones nacionales

a) Definición de terrorismo y de actos de terrorismo

Alemania e Italia no tienen, en su legislación, una definición de terrorismo sino la simple mención de asociación o grupos con fines terroristas, sin mayores precisiones sobre el

contenido de este concepto.

En cambio, España, Francia, Reino Unido y Portugal han adoptado una definición de la noción de terrorismo en su legislación, lo que representa cuatro de los quince Estados miembros de la Unión.

Las definiciones varían en cuanto al texto y a su alcance. Cabe subrayar tres criterios principales que, sin embargo, no siempre coinciden en cada una de las definiciones.

Un acto se calificará de terrorista si persigue los siguientes objetivos:

- constituir una amenaza para el orden público o la paz (España, Francia),
- influir en el buen funcionamiento del gobierno y de las instituciones (España, Reino Unido, Portugal),
- intimidar a personas o a grupos de personas (Reino Unido, Portugal).

b) Duración de las penas

Las penas de reclusión difieren demasiado para deducir rasgos comunes a todos los Estados.

c) Disposiciones específicas de investigación

Con la excepción de Portugal, que no parece prever disposiciones específicas, varias legislaciones prevén disposiciones que contienen excepciones al Derecho común que se refieren a:

- los poderes de policía en materia de detención y detención preventiva (Alemania, España, Francia, Italia y Reino Unido),
- las modalidades de registro (Alemania, Francia, Reino Unido),
- las modalidades de interceptación telefónica (Alemania, España),
- medidas especiales para las personas que colaboran con la acción de la justicia (España, Francia, Italia y Portugal).

d) Jurisdicciones competentes

No existen jurisdicciones de excepción para los actos terroristas, excepto en Irlanda, pero su composición y funcionamiento pueden ser específicos en materia de terrorismo (Francia, Reino Unido). También está prevista la centralización de los asuntos en una sola jurisdicción a nivel nacional (España, Francia).

III. EL PAPEL DE LA UNIÓN EUROPEA EN LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO

El terrorismo es un fenómeno organizado a escala internacional que se podrá contrarrestar únicamente a la misma escala, en el respeto de los derechos y libertades reconocidos en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos.

Como se acaba de exponer, la legislación relativa a la lucha contra el terrorismo varía mucho en los Estados miembros.

Pero la persecución de los presuntos responsables de delitos, cuando se encuentran fuera de las fronteras del Estado del juez o del tribunal competentes para conocer la causa, se efectúa únicamente de conformidad con el procedimiento de extradición.

Sin embargo, en el marco de la Unión Europea, es posible prever la utilización de otros mecanismos legales, sobre todo cuando los países que forman parte de la misma comparten tradiciones constitucionales comunes, los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, así como del Estado de Derecho, principios en los que también se fundamenta la Unión.

La Unión tiene que ser un espacio de libertad, seguridad y justicia y este espacio puede peligrar a causa del terrorismo.

El terrorismo es uno de los desafíos más temibles a los que tiene que hacer frente la sociedad. Es intolerable, debido a la violencia ciega que lo caracteriza y de la que es víctima la población. Estos atentados conmueven y entristecen a todos los ciudadanos europeos, que no dejan de manifestar su deseo de compartir un futuro pacífico.

El artículo 29 del Tratado de la Unión cita explícitamente el terrorismo como una forma de delincuencia que es necesario prevenir y combatir a escala europea gracias a una cooperación más estrecha entre las fuerzas de policía, las autoridades judiciales y la aproximación de las disposiciones del Derecho penal de los Estados miembros.

La dimensión europea de la lucha contra el terrorismo no es un concepto reciente. Una acción decidida de cooperación de los servicios judiciales y represivos a uno y otro lado de la frontera ha tenido un éxito seguro contra el terrorismo.

Asimismo, en el marco de la acción del Consejo de Europa y de las Naciones Unidas contra el terrorismo, se han firmado o están en curso de negociación varios convenios importantes.

Lamentablemente, la reanudación de los atentados demuestra que estos esfuerzos son insuficientes para erradicar el terrorismo, por lo que es necesario avanzar en la cooperación europea.

El Tratado de Amsterdam ofrece a la Unión Europea la capacidad de hacerlo. Inmediatamente después de su entrada en vigor, los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en Tampere integraron el terrorismo en su planteamiento global de lucha contra todas las formas de delincuencia y se comprometieron a organizar equipos de investigación comunes, que han resultado ser los únicos capaces de enfrentarse a las organizaciones terroristas.

Europol, cuyo mandato cubre expresamente el terrorismo, tendrá que prestar su apoyo a esta acción común, incluida la participación en los equipos, y su eficacia será mayor puesto que se reforzará su función operativa.

Por otra parte, los instrumentos de cooperación judicial, en particular los destinados a evitar que los delincuentes aprovechen la pluralidad de legislaciones, también permitirán reducir o incluso suprimir los obstáculos entre diferentes países para entregar los terroristas a la justicia.

IV. EL CONTENIDO DE LA RECOMENDACIÓN DEL PE AL CONSEJO RELATIVA A LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO

La primera frase del apartado 3 del artículo 39 del Tratado de la Unión establece que "el Parlamento Europeo podrá formular preguntas o recomendaciones al Consejo", y constituye el fundamento jurídico del presente proyecto de informe.

Es responsabilidad del PE cuidar de que estas orientaciones previstas en los Tratados y en las conclusiones del Consejo Europeo de Tampere queden reflejadas en los hechos lo más rápidamente posible.

La Unión Europea deberá:

- a) adoptar medidas para establecer normas mínimas relativas a los elementos constitutivos de los delitos y a las penas aplicables en el ámbito del terrorismo (letra e) del artículo 31 TUE),
- b) suprimir el procedimiento formal de extradición entre Estados miembros (conclusión 35 del Consejo Europeo de Tampere),
- c) crear una "orden europea de busca y captura" para los fines de la acción judicial, teniendo en cuenta, en el caso de varios delitos, la gravedad respectiva de las infracciones de que se trate,
- d) aplicar el principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones penales (conclusiones 33 y 36 del Consejo Europeo de Tampere).